

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

LA PRÉSIDENCE
DU
TRIBUNAL DES CONFLITS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

sera soutenu le Jeudi 16 Décembre 1909, à 1 heure 1/2

PAR

ANDRÉ PETIT

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES



Président : M. JACQUELIN

Suffragants : { MM. CHAVEGRIN } *professeurs*
 SAUZET }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1909

A MONSIEUR ET A MADAME CHAMBARD

Témoignage de profonde reconnaissance.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Au mot « conflit » répond l'idée de rivalité, de lutte entre deux parties ; et quand les deux adversaires en présence sont l'autorité administrative et le pouvoir judiciaire, c'est que la première essaie d'enlever aux tribunaux judiciaires la connaissance d'un litige déterminé. Mais, dans cette lutte, les deux adversaires ont-ils des armes égales ? La simple lecture de l'ordonnance du 1^{er} juin 1848 nous convainc aisément que le pouvoir judiciaire a pieds et poings liés. Le préfet propose, par l'intermédiaire du procureur de la République, un déclinatoire d'incompétence sur lequel le tribunal délibère. La réponse est souvent négative, mais on peut dire que le tribunal, en statuant sur sa compétence, rend un jugement de pure forme ; car aussitôt après, le préfet prend un arrêté de conflit : le tribunal judiciaire doit alors arrêter toute la procédure engagée devant lui : c'est un ordre de surseoir à l'examen du litige jusqu'à ce que le tribunal des conflits ait déterminé

quelle autorité était compétente pour juger l'affaire. Ainsi, le préfet, agent de l'administration active, donne son avis sur la question et, par l'arrêté de conflit, constitue un autre tribunal juge de la compétence du tribunal judiciaire dessaisi. On peut objecter toutefois que, dans l'article 6, paragraphe 1 de l'ordonnance de 1828, on prévoit aussi le cas où, l'administration n'étant pas en cause, le préfet pourrait prendre un déclinatoire d'incompétence. Mais, dans cette circonstance, le préfet semble animé d'un désir moins vif de rectifier les attributions respectives : aussi, se basant sur la pratique, peut-on dire que l'administration active agit toujours *pro domo sua*.

Voici donc le pouvoir judiciaire déclaré incompetent, malgré lui, jusqu'à ce que cette décision soit confirmée. Mais à qui va-t-on confier la lourde tâche de décider quelle autorité sortira victorieuse de la lutte engagée. Il est évident que la composition du corps chargé de résoudre la question aura une grande influence sur la sentence rendue : il est difficile de trouver un corps organisé ou spécial, suffisamment libre, indépendant pour tenir dans un juste équilibre les balances de la justice ; il faut que les membres qui le composent puissent s'élever au-dessus des partis politiques, des contingences gouvernementales. Si non, on risque de faire de cette institution une arme : se

cachant sous des apparences de justice et d'intégrité, elle servirait au gouvernement à enlever à la connaissance des tribunaux ordinaires certaines catégories d'affaires qu'il aurait grand intérêt à confier aux tribunaux administratifs. Cette supposition n'est malheureusement pas dénuée de fondement, car si l'on étudie l'histoire du tribunal des conflits, on se persuade vite que cette hypothèse est tout à fait justifiée. Sous l'ancien régime, les Parlements et Cours souveraines se sont toujours montrés fort jalouses de leurs droits, attributions et prérogatives, judiciaires aussi bien qu'administratives. Ils laissèrent percer une constante méfiance à l'égard des intendants ou autres délégués du pouvoir central, susceptibles d'empiéter sur leurs fonctions : et l'origine des conflits les plus aigus qui se sont élevés entre la Royauté et les Parlements réside dans cette question de sauvegarde des attributions qui avaient été confiées au pouvoir judiciaire.

La politique intérieure du xviii^e siècle ayant été bouleversée par ces luttes mémorables, on comprendra que le premier soin des Assemblées révolutionnaires fut de proclamer l'indépendance de la justice et de l'administration, la confusion des pouvoirs et des fonctions étant la règle sous l'ancien régime. Cette préoccupation est nettement exprimée dans la loi des 16-24 août 1790 :

« Les fonctions judiciaires sont distinctes et de-
« meureront toujours séparées des fonctions ad-
« ministratives : les juges ne pourront à peine de
« forfaiture troubler de quelque manière que ce
« soit les opérations des corps administratifs, ni
« citer devant eux les administrateurs pour raison
« de leurs fonctions ». On observe le même esprit
dans la loi du 22 décembre 1789, déclarant que
« les administrateurs de département et de dis-
« trict ne pourront être troublés dans l'exercice
« de leurs fonctions administratives par aucun
« acte du pouvoir judiciaire », ainsi que dans
l'instruction législative du 8 janvier 1790 : « La
« Constitution, y lit-on, serait violée si le pouvoir
« judiciaire pouvait se mêler des choses de l'ad-
« ministration et troubler de quelque manière que
« ce fût les corps administratifs dans l'exercice de
« leurs fonctions ». Toutes ces mesures marquent
bien le désir d'opérer une séparation radicale
entre l'administration et la justice, mais on ne
peut voir là une défiance envers les tribunaux or-
dinares considérés comme juges : on les cantonne
dans les fonctions judiciaires qui doivent leur ap-
partenir, mais on leur défend d'exercer celles qui
reviennent aux administrateurs ; dans ces dispo-
sitions, on semble dire : « l'administrateur agira,
les tribunaux jugeront : à chacun ses attribu-
tions ». Dans cette période de bouleversement, de

réorganisation rapide, d'instabilité, on s'occupa fort peu des conflits : la première loi fut celle des 7-14 octobre 1790 qui a réglé la question à propos d'une affaire particulière : les réclamations d'incompétence seront portées au Roi, chef de l'administration générale ; et dans les cas où l'on prétendrait que les ministres de Sa Majesté lui ont fait rendre une décision contraire aux lois, les plaintes devaient être adressées au corps législatif. Il fut peu fait usage de cette loi, et il faut attendre le Directoire pour voir employer l'arme des conflits.

La loi du 21 fructidor, an III, article 27, s'exprime en ces termes : « En cas de conflit d'attributions entre les autorités judiciaires et administratives, il sera sursis jusqu'à décision du Ministre confirmée par le Directoire qui en référerà, s'il est besoin, au Corps législatif. » C'était donc le pouvoir exécutif qui donnait la solution des conflits : il existait bien une restriction, la possibilité d'en appeler au corps législatif ; mais le Directoire jugea que le besoin ne s'en faisait pas sentir, ne voulant pas, comme le dit un arrêt du 16 Floréal an V : « consumer en pure perte les précieux instants du corps législatif ». M. de Cornemini a justement qualifié l'usage que fit le Directoire de son droit de trancher les conflits : « C'était un moyen de

gouvernement plutôt qu'un règlement de compétences ». Le Directoire abusa des conflits, à propos de la poursuite contre les fonctionnaires ; une autorisation du pouvoir exécutif était nécessaire : on étendit ce privilège aux poursuites criminelles, en élevant presque toujours le conflit quand un fonctionnaire était cité sans autorisation devant les tribunaux criminels : cela assurait ainsi l'impunité presque complète des fonctionnaires, puisqu'ils ne pouvaient être jugés pour les crimes et délits commis par eux, que si le gouvernement y consentait ; et le pouvoir exécutif ne se fit pas faute de laisser des fonctionnaires échapper à la peine qu'ils auraient dû normalement encourir. L'article 52 de la Constitution du 22 Frimaire an VIII confia au Conseil d'Etat la mission de juger les conflits d'attribution : composé de membres amovibles, administrateurs et juges à la fois, il n'eut pas l'indépendance désirée ; sous la Restauration, le gouvernement employa souvent les conflits pour solutionner d'une façon détournée les questions de capacité électorale qui dépendaient du chiffre des contributions : en 1827, les conflits s'élevèrent au nombre de 103 ; l'opinion publique s'émut, et pour calmer les inquiétudes, on nomma la commission qui élaborait l'ordonnance de 1828. Aussitôt après la Révolution de 1848, on institua un tribunal spé-

cial, mixte, présidé par le ministre de la Justice : ce système abandonné pendant le deuxième empire, fut repris en 1872. C'est de la présidence de ce tribunal des conflits dont nous avons à nous occuper. Pourquoi offre-t-elle donc une si grande importance ? Quand les conflits sont jugés par un corps organisé, Conseil d'Etat ou Cour de cassation, la question de la présidence est une simple affaire de préséance honorifique ; le tribunal des conflits étant actuellement composé d'éléments différents en nombre égal, la présidence rompt l'équilibre ; si on l'accorde à un Conseiller d'Etat ou à un membre de la Cour de cassation, il faut donner au président une voix prépondérante, pour le cas où les suffrages des juges se porteraient en nombre égal des deux côtés de la balance : ce serait donner ainsi à l'un de ces corps une supériorité que la loi a voulu éviter. Dans le système actuel, le président n'exerce sa fonction que dans les séances que l'on peut qualifier d'extraordinaires (un vice-président, alternativement choisi parmi les conseillers d'Etat et de la Cour de cassation présidant les séances normales). Quand un partage de voix se produit, c'est au garde des sceaux que l'on a recours pour trancher le litige en suspens. Certaines personnes n'attachent à cette question qu'un intérêt secondaire, invoquant le prétexte que de semblables

incidents sont peu fréquents : M. Bathie, en 1872, les prévoyait déjà, « ces deux fractions (conseillers d'Etat et conseillers de la Cour de cassation) s'annulent par leur opposition (il est naturel que sur des questions de compétence la divergence soit fréquente) ». Cette hypothèse s'est-elle réalisée ? Dans cinq affaires le ministre de la Justice a eu à départager les voix. D'ailleurs, est-il nécessaire pour attirer l'attention du législateur qu'un rouage quelconque fonctionne mal ? Faut-il attendre qu'une institution ait donné de trop fréquents et trop mauvais résultats pour que l'on désire la modifier ? Il suffit qu'elle présente théoriquement des défectuosités, qu'elle soit susceptible de porter atteinte aux droits du citoyen. Or, dans la question qui nous préoccupe, on ne se renferme pas dans le domaine des suppositions, puisque depuis la constitution du Tribunal, les conflits ont été cinq fois tranchés par des représentants du pouvoir exécutif. La moitié est composée de membres du pouvoir judiciaire, inamovibles, parvenus au sommet de la hiérarchie ; l'autre de membres du Conseil d'Etat, administrateurs délibérants, amovibles, dont les fonctions sont essentiellement administratives. Le Conseil d'Etat n'est-il pas le berceau et le refuge des administrateurs actifs ? Et à ces deux éléments si dissemblables, vient s'adjoindre, en cas de par-

tage des voix, le ministre de la Justice ; on ne peut vraiment pas dire que le garde des sceaux soit le premier magistrat du pays : on ne s'improvise pas juge ; une longue expérience, des conditions spéciales d'indépendance vous rendent seules capables d'exercer les délicates fonctions comme il convient. D'autre part, on ne se laisse pas guider par les connaissances juridiques pour choisir le ministre de la Justice : on obéit à toute autre préoccupation, sous le régime parlementaire en particulier ; d'ailleurs, la facilité avec laquelle on interchange les portefeuilles ministériels nous en fournit la preuve. Le ministre est le chef de l'administration de son ressort, il en épouse forcément les intérêts : il est membre du Conseil des ministres qui a donné des ordres aux préfets et leur a indiqué la ligne de conduite à tenir ; or la plupart des conflits sont élevés sur des questions politiques : nous lisons dans l'ouvrage de M. Arthur, « Séparation des pouvoirs et des fonctions », page 262, que « le ministre de la Justice est un personnage essentiellement politique ; dans les affaires qui intéressent la politique ou tout le jeu de l'administration, sa situation le met dans une sorte d'impossibilité de se placer au point de vue du droit pur ». N'a-t-il pas émis son opinion à l'avance ? Les préfets ne sont-ils pas ses subordonnés ? Peut-être ont-ils

élevé le conflit sur ses ordres ? « Il est à craindre, « dit M. Batbie, que le ministre de la Justice « fasse prévaloir les volontés du gouvernement « plutôt que les droits de justice ».

Si le tribunal des conflits répond affirmativement à l'élévation du conflit par le préfet, quelles seront les conséquences de ce jugement ? L'affaire sera jugée par les tribunaux administratifs, composés d'administrateurs actifs ou délibérants, naturellement amovibles ; des matières ordinairement jugées par les tribunaux judiciaires, seront, sous des prétextes juridiques, masquant des utilités pratiques pour l'administration, confiées au Conseil de préfecture ou au Conseil d'Etat. Le particulier sera arraché à ses juges naturels, par la seule décision, en cas de partage de voix, du ministre de la Justice, administrateur actif, soumis aux influences gouvernementales et parlementaires. Une institution qui est susceptible de produire de tels résultats, est-elle exempte de reproches ? La loi du 24 mai 1872 ne soulève-t-elle aucune critique ? M. Briand, garde des sceaux, disait à la Chambre des députés, le 28 février 1908 : « Je considère que le tribunal des conflits est « bien composé et je n'éprouve nul besoin de modifier son organisation ». Quand on se souvient de l'histoire du tribunal des conflits, du parti qu'un gouvernement peut tirer de cette arme re-

doutable, quand on examine l'organisation actuelle qui aboutit à faire du ministre de la Justice l'arbitre suprême, en cas de partage des voix, il est permis de ne pas partager cet optimisme. Il faut cependant avouer que cette situation si défectueuse est heureusement tempérée par la haute valeur, la science juridique des hommes qui ont eu à exercer le droit de présidence que nous critiquons ici; mais il faut prévoir que le choix des ministres de la Justice peut, dans l'avenir, ne pas toujours être aussi bien dicté; il n'est pas suffisant qu'une institution fonctionne bien dans la pratique, grâce au concours impartial des membres qui la composent; il est, en outre, nécessaire qu'elle soit théoriquement bien organisée, pour que son fonctionnement soit assuré d'une façon constamment parfaite.

LA PRÉSIDENTE DU TRIBUNAL DES CONFLITS

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DE LA PRÉSIDENTE DU TRIBUNAL DES CONFLITS

Depuis la constitution du 22 Frimaire an VII, le jugement des conflits avait été attribué au Conseil d'Etat : de nombreux abus s'étant produits, principalement sous le gouvernement de Charles X, malgré l'ordonnance de 1828 qui enrayait beaucoup le mauvais fonctionnement de l'institution, aussitôt après la chute du pouvoir royal en 1848, on enleva au Conseil d'Etat la compétence du jugement des conflits. Le premier projet de constitution contenait un article concernant les conflits ainsi rédigé : « Les conflits d'attribution entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire seront réglés par un tribunal

« spécial de membres de la Cour de cassation et
« de conseillers d'Etat, désignés tous les 3 ans en
« nombre égal par leur corps respectif ». Il n'y eut
aucun changement apporté à cet article entre la
rédaction du 1^{er} et du 2^e projet : il devint l'article 89 de la Constitution de 1848. D'autre part, l'article 64 de la loi organique du Conseil d'Etat du 3-8 mars 1849 s'exprime en ces termes : « Un
« règlement d'administration publique détermi-
« nera les formes de procéder du tribunal des
« conflits, créé par l'article 89 de la Constitution.
« Les conseillers d'Etat et les conseillers à la Cour
« de cassation qui doivent composer ce tribunal
« seront au nombre de quatre pour chacun de ces
« 2 corps ».

La présidence avait été attribuée par la Constitution au ministre de la Justice ; à cette question, Dupin aîné fit la déclaration suivante : « Il faut
« un président : on n'a pas voulu subordonner ni
« la Cour de cassation au conseil d'Etat, ni le
« conseil d'Etat à la Cour de cassation. Il fallait
« un lien entre ces deux autorités : nous avons
« pris le ministre de la Justice qui représente la
« puissance publique dans cette branche du
« pouvoir. Le ministre est le chef de la justice,
« ayant jusqu'à présent la suprématie sur les deux
« ordres, l'ordre administratif et l'ordre judiciaire,
« c'est lui qui est le lien naturel qui doit concilier

« entre elles les deux autorités dont sera composé
« le tribunal des conflits ».

M. Rouher, ministre de la Justice, déposa, le 3 décembre 1849, un projet de loi sur la présidence du tribunal des conflits et sa suppléance.

M. Thomine Desmazes dit dans son rapport, contenu dans le *Moniteur* du 30 décembre 1849, page 4215. « Il n'a pu s'élever de difficulté sérieuse que sur la manière de pourvoir au remplacement du Ministre investi de la présidence du Tribunal, dans le cas beaucoup plus fréquent où la nécessité de ses autres fonctions ne lui permettra pas d'y occuper la place que la Constitution y a assignée. Le projet propose de laisser en ce cas au Président de la République le droit de choisir dans le sein du conseil le Ministre chargé de le remplacer. » Pourquoi la constitution avait-elle choisi le ministre de la Justice comme président? C'était « à raison de la nature de ses attributions et aussi des habitudes antérieures que cette haute dignité suppose dans celui qui en est investi. » Raison que l'on pouvait peut-être invoquer à juste titre autrefois, mais qui maintenant n'est guère plausible. M. Thomine Desmazes trouve mauvais le système du projet gouvernemental, permettant au Président de la République de choisir parmi les Ministres pour suppléer au ministre

de la Justice le remplaçant qu'il lui plaira :
« Attribuer ainsi au pouvoir exécutif le droit de
« choisir pour chaque affaire, et peut-être selon le
« caractère de chaque affaire, le magistrat chargé
« de présider le débat et de diriger la délibéra-
« tion serait sortir de toutes les règles établies
« dans l'administration de la justice et ouvrir la
« porte à de graves abus. Bientôt, en effet, par la
« nature même des choses, la présidence se trou-
« verait habituellement transférée aux divers
« membres du Cabinet, d'après le caractère de
« leurs attributions. Le genre de leurs connais-
« sances, de leurs habitudes, en ferait une sorte
« de nécessité. Et l'on arriverait ainsi à ce résultat
« que le personnage le plus influent du tribunal
« des conflits, celui dont l'opinion peut parfois
« dicter la décision, se trouverait précisément
« celui dont les attributions seraient spécialement
« mises en question dans le débat. La commission
« a été unanime pour repousser une disposition
« qui altérerait profondément le caractère de cette
« institution. » Mais à qui confier cette suppléance :
la commission proposa de choisir le ministre de
l'Instruction publique, justifiant ses préférences
en ces termes : « Le ministre de l'Instruction pu-
« blique étant à la fois celui des membres du
« cabinet dont le département offre le moins de
« conflits et aussi comme réunissant au moins en

« général toutes les autres conditions désirables
« pour remplir cette haute fonction. » Cette solution fut adoptée par la loi du 4 février 1850.

Article 1. — Le tribunal des conflits est présidé par le ministre de la Justice.

Art. 2. — En cas d'empêchement du Ministre, il est remplacé dans la présidence du tribunal des conflits par le Ministre chargé du département de l'Instruction publique.

Le président de l'Assemblée nationale fit remarquer l'importance de cette loi et réclama le silence : l'adoption eut lieu sans observation.

Mais ce système de tribunal mixte ne dura pas longtemps : après le Coup d'Etat, le décret organique du 25 janvier 1852, attribua de nouveau au Conseil d'Etat la compétence pour juger les conflits entre l'autorité administrative et le pouvoir judiciaire. Mais la loi du 24 mai 1872 ayant abandonné le principe de la justice retenue pratiquée sous le second Empire, il devint impossible au Conseil d'Etat, devenu tribunal administratif supérieur, rendant en son nom des arrêtés, de trancher les conflits d'attribution. La création d'un tribunal spécial des conflits était donc nécessaire ; l'article 25 de la loi du 24 mai 1872 en règle l'organisation. Dans l'exposé des motifs (1), on critique

(1) *Officiel*, 19 juin 1871. Annexe 279 et *infra*.

le choix fait par la loi de 1850, du ministre de l'Instruction publique comme remplaçant du ministre de la Justice, car « il peut ne pas avoir l'habitude des questions juridiques ». Il serait préférable de confier cette présidence au Ministre que le garde des sceaux choisira parmi ceux de ses collègues qui ne seront pas intéressés dans les litiges portés à l'audience dont ils devront diriger les débats. L'article 25 du projet de loi est ainsi conçu. « Les conflits d'attribution entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire seront réglés par un tribunal spécial de quatre membres du Conseil d'Etat et de quatre de la Cour de cassation désignés pour trois ans par leurs corps respectifs. Ce tribunal sera présidé par le ministre de la Justice ou, à son défaut, par un autre Ministre qu'il déléguera ». La commission de l'Assemblée nationale chargée d'examiner le projet de loi était composée de MM. : Saint-Marc Girardin (président), de Rémusat (secrétaire), Batbie (rapporteur), Lempérani, Hamelle, Clément, Giraud, le baron de Jouvenel, Kolb-Bernard, Baze, Chasseloup-Laubat, Dufraisne, de Broglie, Grivau, Bethmont. Le rapporteur, M. Batbie, critiqua le projet du gouvernement, car le tribunal des conflits, constitué de cette manière, produira de fréquents changements de jurisprudence : « Il est probable que sur plus d'une question, les

« conseillers d'Etat se porteront d'un côté et que
« les conseillers à la Cour de cassation iront d'un
« autre. Ces deux fractions s'annulant, en ces cas,
« par leur opposition (il est naturel que sur des
« questions de compétence, la divergence soit
« fréquente), la voix seule du président fera pen-
« cher la balance et la décision ne dépendra que
« de lui ». Or les ministres sont exposés aux acci-
dents de la politique ; on ne les choisit pas à cause
de leurs opinions juridiques : par suite de fré-
quents changements, il en résulterait une incerti-
tude fâcheuse dans la jurisprudence. Les procès
que l'on pourrait estimer bons quelques mois au-
paravant, deviendront subitement mauvais et se-
ront perdus. « Nous avons pensé, dit M. Batbie,
« qu'entre les conseillers d'Etat et les conseillers
« à la Cour de cassation, il fallait placer un élé-
« ment plus stable qu'un personnage politique. La
« difficulté de remplacer le ministre de la Justice
« nous a confirmés dans notre opinion ». En effet,
qui substituer au garde des sceaux ? Le ministre
de l'Instruction publique, souvent, sera choisi
parmi des hommes de lettres, peu familiers avec
les questions de droit ; celui de la Guerre ou de
la Marine sont ordinairement peu compétents ;
celui de l'Intérieur est trop occupé ; de fréquents
litiges mettent en cause l'administration confiée
au ministre des Travaux publics. Les portefeuilles

du Commerce et des Finances sont confiés habituellement à des commerçants, à des banquiers, peu experts dans les questions juridiques. Et après cette élimination, M. Batbie estime que la meilleure solution consisterait à faire élire trois membres par l'Assemblée nationale, au scrutin secret et à la majorité absolue, d'après l'article 25, le président du tribunal des conflits doit être choisi par ses collègues au scrutin secret et à la majorité absolue des voix. Dans la discussion générale qui eut lieu le 19 février 1872, on ne parla pas du tribunal des conflits : on agita presque uniquement l'importante question de la suppression de la juridiction administrative. Le 29 avril, la deuxième délibération commença : la discussion de l'article 25 eut lieu le 3 mai 1872. M. Gastonde proposait de modifier l'article 25 en ces termes : « Les conflits d'attribution entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire sont réglés par « un tribunal spécial composé de quatre membres « de la Cour de cassation et de quatre conseillers « d'Etat, désignés tous les trois ans par leurs « corps respectifs. Ce tribunal sera présidé par le « ministre de la Justice ». M. Gastonde critiquait l'introduction de membres élus par l'Assemblée nationale. Choisira-t-elle les plus capables ? fera-t-elle abstraction des luttes politiques ? Et il faisait l'éloge de l'institution qui confierait au mi-

nistre de la Justice la présidence du tribunal des conflits, parce qu'il est « le chef de la justice administrative et le chef de la justice civile ; il est « le trait d'union entre ces deux justices, il est le « membre du gouvernement et, à ce titre, qui « mieux que lui pourrait s'inspirer des nécessités « administratives ? D'un autre côté, il est placé à « la tête de la magistrature et plus que personne « il doit s'opposer à tout empiètement illégitime « sur les attributions judiciaires ». Mais ces deux influences qui se combattent dans l'esprit du ministre de la Justice pourront-elles rester en parfait équilibre ? L'une ne l'emportera-t-elle pas sur l'autre ? N'est-on pas en droit de supposer que le garde des sceaux soit plus fortement imprégné du caractère gouvernemental que du caractère judiciaire. C'est la thèse que M. Lefebvre-Pontalis a développé à la tribune dans la même séance : il commença par définir le conflit, d'une manière peu classique, mais rigoureusement exacte : « Litige entre les droits des particuliers protégés « par la justice ordinaire et les intérêts de l'Etat « protégés par la justice administrative ». Et l'orateur trouverait encore préférable de confier au Conseil d'Etat seul le jugement des conflits plutôt qu'à un tribunal qui, dans le cas grave de partage des voix, est départagé par celle du ministre de la Justice. « Qu'est-ce en réalité que le garde

« des sceaux dans un gouvernement de Cabinet ?
« C'est le collègue du ministre de l'Intérieur. Il ne
« peut l'oublier, et il ne peut donner tort aux pré-
« fets qui ont élevé le conflit. Souvent le conflit a
« une portée politique et il est à craindre que le
« ministre de la Justice fasse prévaloir les volontés
« du gouvernement plutôt que les droits de la
« justice ». M. Batbie intervint dans la discussion
et repoussa au nom de la commission : l'Assemblée nationale partagea sa manière de voir ; et la proposition de M. Gastonde ne fut pas adoptée : la majorité se rallia au projet de la commission. Mais ce dernier était en contradiction avec celui du gouvernement qui n'admettait pas l'introduction de membres élus par l'Assemblée nationale : des pourparlers s'engagèrent et, après quelques concessions réciproques, M. Batbie rédigea un rapport supplémentaire qu'il lut à la tribune, le 23 mai. Il se ralliait à l'idée de faire présider le tribunal des conflits par le ministre de la Justice, alléguant un motif de solennité tout à fait inattendu ; la présence du garde des sceaux devait « donner le relief qui est inhérent à cette grande « fonction ». L'élément intermédiaire était, non plus élu par l'Assemblée nationale, mais par les membres du tribunal des conflits, qui choisissent un vice-président, au scrutin secret, à la majorité absolue. Et l'article 25 proposé

par la commission fut voté sans changement.

Le mode de nomination des conseillers d'Etat faisait du Tribunal des conflits une institution moins mauvaise à cette date qu'elle ne l'est actuellement : les conseillers d'Etat étaient en effet élus par l'Assemblée nationale qui seule pouvait les suspendre pendant plus de deux mois ; ils étaient donc aussi indépendants que possible du pouvoir exécutif. Mais la loi du 25 février 1875 rendait au pouvoir exécutif, c'est-à-dire au Président de la République, la nomination des conseillers d'Etat ainsi que leur révocation, après décision prise en Conseil des ministres. Ces administrateurs, amovibles, sont-ils des juges, placés dans des conditions telles qu'aucun soupçon de partialité involontaire ne soit permis à leur égard ? Certes non ; et à cet élément administratif égal à l'élément judiciaire, vient s'ajouter la voix du garde des sceaux, membre du gouvernement, président du Conseil d'Etat : ce n'est pas d'ailleurs l'élément intermédiaire qui rompt l'équilibre établi entre les conseillers de la cour de Cassation et du Conseil d'Etat ; il est choisi, ainsi que les suppléants, par courtoisie réciproque, parmi le Conseil d'Etat et la Cour de cassation. Le ministre de la Justice, seul, en cas de partage, rend l'arrêt qui établit les compétences respectives ; sa voix fait pencher un des plateaux de la balance.

Cette question de la présidence du tribunal des conflits fut à nouveau agitée, à la Chambre des députés, le 28 février 1908. M. Grousseau avait en effet déposé la proposition suivante : « La Chambre « invite le gouvernement à modifier l'article 25 de « la loi du 24 mai 1872 qui a organisé le tribunal « des conflits ». Et M. Grousseau désirait que l'on enlevât la présidence au ministre de la Justice. Si M. Briand siège demain au tribunal des conflits, dit le distingué juriste, il pourra trouver dans le dossier ses propres observations tendant à la confirmation de l'arrêté de conflits : de telle sorte que M. Briand, ministre de la Justice, serait appelé à trancher, après partage, à lui seul la question suivante : « L'arrêté de conflit qu'il a fait soulever, qu'il a soutenu, doit-il être confirmé par lui ? » M. Briand répondit que trois éléments sont heureusement réunis au tribunal des conflits : juridiction civile, administrative et le pouvoir exécutif : « Qui voudriez-vous mettre à la tête du tribunal des conflits ? » Et, sans chercher une solution à cette demande, M. Briand ajouta que le tribunal des conflits était bien composé et qu'il n'y avait nul besoin de le modifier. Nous avons vu les critiques que l'on peut adresser à la Présidence du ministre de la Justice : il n'est pas impossible de modifier la loi de 1872 ; le problème serait peut-être délicat ; mais toute autre organisation ne se-

rait-elle pas préférable à celle dont nous sommes dotés actuellement? Un membre du pouvoir exécutif, ayant déjà connu l'affaire et s'étant prononcé, offre-t-il donc des garanties suffisantes d'indépendance et d'impartialité pour les parties en cause? Pour sauvegarder d'une manière satisfaisante les intérêts des particuliers, il serait nécessaire d'apporter un remède à cette situation.

CHAPITRE II

LE MINISTRE DE LA JUSTICE, PRÉSIDENT DU TRIBUNAL DES CONFLITS, EST-IL RÉCUSABLE ?

La récusation est le fait de ne pas vouloir être jugé par tel membre du tribunal : dans l'article 378 du Code de procédure civile, se trouvent indiqués les différents cas de récusation que l'on peut résumer ainsi : 1° le juge est parent des parties ; 2° il a un intérêt dans l'affaire ; 3° il a conseillé, plaidé ou écrit sur le différend. Ces causes de récusation s'appliquent-elles au tribunal des conflits ? Trois systèmes sont en présence. D'après le premier, la récusation est de droit commun pour toutes les juridictions : le tribunal des conflits, par sa constitution, par la nature des litiges à juger doit être assimilé à une juridiction et les parties peuvent exercer le droit de récusation.

Une seconde théorie prétend que les intéressés n'ont pas la qualité de parties en cause et ne sont

pas capables d'exercer une action en récusation. Mais, disent les partisans de ce système, les actes du tribunal des conflits ayant une grande analogie avec les jugements des juridictions, il faut que les juges se trouvent dans les mêmes conditions d'impartialité et de désintéressement. D'après ce système, le garde des sceaux ne s'abstiendrait de siéger que lorsque sa responsabilité personnelle serait engagée : il pourrait juger les litiges, intéressant le gouvernement dont il fait partie.

Une troisième opinion affirme que le tribunal des conflits ne peut être assimilé à une juridiction.

Cette question de savoir si le ministre de la Justice est récusable a été débattue au tribunal des conflits le 30 mai 1850 : Pouvait-on récuser soit un conseiller à la Cour de cassation ayant fait un rapport à la Chambre des requêtes au sujet d'un recours sur lequel la Chambre civile avait rendu un arrêt de cassation proclamant la compétence judiciaire, ce qui avait donné lieu à une nouvelle instance judiciaire, à l'occasion de laquelle le conflit avait été élevé ? — Soit deux conseillers à la Cour de cassation, ayant concouru à l'arrêt rendu sur la compétence par la Chambre civile ? Tel était le problème posé ? Il était difficile à solutionner, car la loi du 4 février 1850 exigeait que les décisions du tribunal des conflits soient rendues par

neuf juges, pris également, à l'exception du Ministre, dans les deux corps qui concourent à sa formation : un seul suppléant de chaque corps étant prévu par la loi, comment faire si deux membres de la Cour de cassation par exemple étaient récusés ? La loi ne prévoyant aucun moyen de sortir de cette impasse, le tribunal des conflits décida que hors les cas extrêmes, les règles ordinaires de la récusation ne lui étaient pas applicables, mais que les membres du tribunal étaient libres de proposer, par scrupule de conscience, leur récusation, dans le cas d'avis donné auparavant sur la question de parenté, d'intérêt. Cette décision prévoit donc seulement la récusation volontaire ; elle n'admet pas la demande de récusation de la part des parties. Si la décision du tribunal des conflits en 1850 s'explique par des motifs d'opportunité, il n'en est plus de même avec le régime de la loi de 1872 : d'après cette loi, le tribunal des conflits ne peut délibérer qu'au nombre de cinq membres présents ; le tribunal se composant de neuf membres et de deux suppléants, on pouvait admettre la récusation sans craindre de ne pas atteindre le *quorum* exigé : toutefois, une requête en récusation ayant été adressée contre le garde des sceaux, elle fut repoussée par une décision du 4 novembre 1880 (Dalloz, 1880, 3, 121). A la suite des décrets de 1880 sur les congrégations

religieuses, le préfet du Nord avait pris un arrêté ordonnant l'expulsion de la congrégation de Jésus : cette congrégation prétendait que cet acte était entaché d'excès de pouvoir et n'était autorisé par aucune loi. Le tribunal des conflits décida que le préfet, ainsi que le commissaire de police, agissaient comme délégués du pouvoir exécutif : et que seule l'autorité administrative devait annuler l'arrêté s'il était entaché d'excès de pouvoir. A propos de cette affaire ainsi résumée succinctement, les parties soulevèrent la question de la récusation du ministre de la Justice, présidant le tribunal des conflits, sans qu'il y ait eu partage des voix.

Deux points d'interrogation se posent : 1° les membres du tribunal des conflits présumés avoir soit une opinion préconçue, soit un intérêt quelconque dans l'affaire, doivent-ils prendre part à la délibération ? 2° Par qui et dans quelles formes la question peut-elle être soulevée et tranchée ?

Il semble être une question de simple bon sens que le juge doive présenter toutes conditions requises d'impartialité ; il serait donc bon qu'il n'ait aucun intérêt au procès, ni qu'il ait émis son opinion avant de délibérer ; on pourrait penser que ces principes élémentaires s'appliquent à toute personne appelée à trancher un différend : Pourquoi le tribunal des conflits ferait-il excep-

tion ? Sa dénomination même n'indique-t-elle pas que ce corps spécial constitue une juridiction assimilable aux autres ? Ne trouvera-t-on pas étrange que pour l'instruction des affaires, les mesures protectrices des droits privés (publicité des audiences, mémoires, écrits, observations orales) soient observées et que les règles essentielles de la récusation soient oubliées ? On objecte qu'il n'y a pas de parties en cause : ainsi en décida le tribunal des conflits. Cependant ne doit-on pas reconnaître que les particuliers ont intérêt à voir leur contestation jugée par les Tribunaux ordinaires ; le souci de faire respecter le droit pur peut certes pousser le gouvernement à faire élever le conflit par l'intermédiaire des préfets, mais on suppose que l'administration est naturellement portée à préférer comparaître devant des juges administratifs amovibles que devant les juridictions de droit commun ; si elle n'avait réellement aucun intérêt, pourquoi mettrait-elle tant d'opiniâtreté à refuser la compétence judiciaire ? Dans les procès ordinaires entre l'Etat et les particuliers, on ne conteste pas qu'il y ait deux parties en cause. Qu'y a-t-il donc de changé ? Ce sont deux parties qui désirent savoir quelle juridiction est compétente pour trancher leur litige ; c'est un tribunal mixte, où ne règne pas l'esprit de corps, qui est chargé de donner la solution ; mais au cas où les deux éléments s'anni-

hilent, au ministre de la Justice est confié le soin de répartir les voix. En admettant la scrupuleuse impartialité et la complète indépendance des tribunaux administratifs, il serait possible de dire qu'il importe peu aux parties d'être jugé par l'une ou l'autre juridiction ; mais parfois le conflit est élevé pour faire décider que l'acte administratif incriminé est un acte de gouvernement, c'est-à-dire discrétionnaire, entre lequel il n'existe aucun recours à exercer ; c'était le cas pour l'affaire de la congrégation de Jésus, et, malgré l'imperfection des tribunaux administratifs, il est préférable d'être renvoyé devant une juridiction quelle qu'elle soit, plutôt que d'être soumis à l'arbitraire administratif. L'auteur de la note contenue dans le recueil de jurisprudence Dalloz émet l'opinion qu'on ne peut tirer une cause de récusation du seul fait que l'issue du litige intéresserait le gouvernement et il assimile le cas de la présidence du ministre de la Justice à celui du préfet qui préside le conseil de préfecture. Est-ce dans l'institution des conseils de préfecture qu'il faut chercher le type d'une juridiction modèle ? et je pense que les défauts d'une institution n'excusent pas les critiques que soulève une autre organisation ; d'ailleurs, les conséquences de ces imperfections n'ont pas les mêmes conséquences, les arrêts du tribunal des conflits étant en dernier ressort, les décisions du

Conseil de préfecture étant toujours susceptibles d'appel.

Dans quelle forme pourrait-on exercer l'action en récusation du Ministre : et qui serait compétent pour le faire ? Devant le Conseil d'Etat, ce sont les récusations volontaires qui sont habituelles ; mais le Code de procédure prévoit le cas où il y aura à décider si le juge doit être récusé, la question ayant été soulevée par les parties ; or, le tribunal des conflits a décidé qu'il n'y avait pas d'intérêts, pas de parties en cause ; par conséquent, impossibilité de déposer des conclusions. On arrive ainsi à cette conclusion que si le ministre ne se retire pas volontairement, nul ne peut l'y contraindre. Si le tribunal des conflits ne peut pas appliquer à la lettre les articles 378 du Code de procédure, il pourrait s'inspirer de l'esprit général qui se dégage de ces articles : Le 1^{er} février 1873, dans une décision, le tribunal des conflits décidait qu'il n'était pas lié par les termes de l'arrêté de conflit ; si des objections sont élevées contre la régularité de la procédure dans quelque forme que ce soit, le tribunal apprécie. Ces principes étant posés, une grande liberté étant donnée au tribunal des conflits, ne pourrait-il pas examiner à tous les points de vue les questions soumises à son jugement ? Pourquoi ne pas permettre aux parties de contester la régularité de la constitution du tri-

bunal ? Pourquoi, en cette matière, ne pas accorder un pouvoir d'interprétation aussi étendu que dans les autres ? on n'arriverait pas ainsi à un résultat entachant ses décisions d'un soupçon qui nuit à leur autorité.

Dans l'affaire concernant la congrégation de Jésus, le ministre de la Justice était intéressé, affirmaient les avocats de la congrégation : 1° le rapport qui a précédé et provoqué les décrets dont l'exécution est actuellement critiquée est signé par le ministre de l'Intérieur et celui de la Justice ; 2° les décrets signés par les mêmes hauts fonctionnaires auxquels l'exécution est confiée. Faut-il parler aussi du discours prononcé par le garde des sceaux ? Tout ceci semble en contradiction avec les sages articles du Code concernant la récusation.

De leur côté, les avocats du préfet du Nord faisaient également un rapprochement entre la situation du ministre de la Justice, président du tribunal des conflits, et le préfet, dirigeant les délibérations du Conseil de préfecture ; ils affirmaient que la présidence du garde des sceaux est de l'essence même du tribunal des conflits ; cette haute fonction, s'il en est ainsi, pourquoi le Ministre ne l'exerce-t-il pas toujours ? pourquoi avoir prévu un vice-président ? Si le garde des sceaux a exprimé son opinion, disaient encore

les mêmes avocats, il n'a point traité la question même soumise à ce tribunal. Ce sont là des subtilités, c'est véritablement jongler avec les mots : le Ministre a son opinion faite à l'avance ; on la devine aisément, car il est à supposer qu'il n'a pas pris une première détermination, à la légère, sans réflexion. Y aura-t-il vraiment débat ? Les autres juges ont leur siège fait, ayant primitivement donné leur avis ; ce qu'il importe de connaître, c'est l'opinion du garde des sceaux : il est à craindre qu'elle ne soit assez facile à prévoir.

Malgré tous les motifs exposés par les avocats de la congrégation de Jésus, le tribunal des conflits confirma l'arrêté de conflit pris par le préfet. « Considérant, dit la décision, que le tribunal des « conflits, constitué pour assurer l'application du « principe de la séparation des pouvoirs adminis- « tratif et judiciaire, n'est appelé à trancher au- « cune contestation d'intérêt privé, que le débat « porté devant lui par le préfet s'agit uniquement « entre l'autorité judiciaire et l'autorité adminis- « trative ; qu'il suit de là que les parties engagées « dans l'instance qui donne lieu à l'arrêt de conflit « ne figurent ni comme demandereses ni comme « défenderesses devant le tribunal chargé de la « juger ; que si les parties peuvent produire des « mémoires et des observations orales, elles ne « sont pas recevables à prendre aucune conclu-

« sion, que, dès lors, elles ne sauraient être admises à proposer une récusation par application des articles 378 du Code de procédure civile ». Ainsi, il est impossible de récuser le garde des sceaux qui ne s'abstiendra de juger que si sa responsabilité personnelle est engagée : et même dans ce cas, la récusation est volontaire, les parties étant incapables de la demander ; le garde des sceaux apprécie en lui-même s'il doit s'abstenir d'assister à la délibération ; cet esprit de sacrifice, le ministre de la Justice peut ne pas le posséder. En conséquence, en adoptant la théorie développée par l'arrêt du 4 novembre 1880, la présence du ministre de la Justice au tribunal des conflits est inévitable, alors que, si l'on n'écoutait pas les principes généraux du droit, une demande en récusation devrait être normalement acceptée.

CHAPITRE III

CAS OU LE MINISTRE A DÉPARTAGÉ LES VOIX AU TRIBUNAL DES CONFLITS

Dans les deux chapitres précédents, nous avons exposé l'organisation de la présidence du tribunal des conflits et l'impossibilité pour les parties de récuser le ministre de la Justice ; à moins de récusation volontaire, en cas de partage de voix entre les membres du tribunal des conflits, ce sera obligatoirement le garde des sceaux qui tranchera la question ; et sa voix seule déterminera la compétence des tribunaux judiciaires ou administratifs. Dans le présent chapitre, nous analyserons les litiges où cette hypothèse s'est réalisée ; et nous essaierons de montrer l'importance des décisions prises, ainsi que les répercussions qu'elles ont eues dans le droit public.

Dans cinq affaires, le ministre de la Justice eut l'occasion de départager les voix :

Affaire Blanco, contre préfet de Gironde, 8 février 1873 (M. Dufaure).

Frères des écoles chrétiennes contre la ville de Brignoles, 14 janvier 1880 (M. Cazot).

Frères des écoles chrétiennes contre la ville d'Alais, 14 janvier 1880 (M. Cazot).

Affaire Brunet et Bel contre le préfet de l'Aveyron, 29 février 1908 (M. Briand).

Affaire Feutry, contre préfet de Seine-et-Oise, 29 février 1908 (M. Briand).

Nous examinerons ces affaires dans l'ordre chronologique ; mais, certaines d'entre elles présentant quelque similitude, nous les grouperons, afin d'étudier des questions connexes. Les affaires Blanco et Feutry mettent en cause la question de la responsabilité de l'Etat et des départements ; les trois autres résolvent le problème suivant : le juge en référé peut-il maintenir et réintégrer en possession un individu se prévalant d'un acte civil pour occuper l'immeuble ?

Affaire Blanco (1).

Le 1^{er} février 1873, les membres du tribunal des conflits n'ayant pu prendre une décision sur l'es-pèce qui leur était soumise, le ministre de la Justice, M. Dufaure, présida la séance ultérieure, le

(1) Dalloz, 1880, 3, 121.

8 février. L'affaire Blanco avait nécessité cette double séance.

Voici les faits : une fillette de cinq ans fut renversée et grièvement blessée par un wagonnet chargé de tabac et poussé par quatre ouvriers. L'accident eut lieu sur la rue qui séparait le magasin du hangar de cet établissement. Le père de la victime, s'appuyant sur les articles 1382, 1383 et 1384 du Code civil, intenta une action en dommages-intérêts aux ouvriers et à l'Etat civilement responsable. Le préfet de la Gironde présenta un déclinatoire d'incompétence devant le tribunal judiciaire qui le repoussa. Le conflit fut élevé.

Quel était l'état de jurisprudence au moment où cette affaire s'est présentée devant le tribunal des conflits, jurisprudence établie par le tribunal des conflits, en dernier ressort, puisqu'il fixe la compétence respective de l'autorité judiciaire ou administrative.

La Cour de cassation, en 1873, reconnaissait, avec le Conseil d'État, que l'autorité judiciaire ne pouvait faire un examen, une critique des règlements administratifs, des instructions données par l'administration à ses agents. L'autorité judiciaire se reconnaissait incompétente pour connaître des actions intentées afin d'obtenir réparation des dommages résultant de l'exécution des mesures administratives. Mais s'agit-il de savoir quelle au-

torité est compétente pour trancher les actions en dommages-intérêts, fondées sur les fautes ou négligences des agents de l'Etat, alors l'accord ne subsiste plus, et le dissentiment entre la Cour de cassation et le Conseil d'Etat est nettement marqué. La question s'était, à la vérité, déjà posée devant le tribunal des conflits en 1850 et 1851. Il s'agissait de plaintes déposées contre les agents des postes et télégraphes ; mais, dans ces affaires, le tribunal déclara la juridiction administrative compétente, car, dans l'espèce, il était nécessaire d'examiner, d'apprécier les règlements concernant ce service public (Manoury, 20 mai 1850, — Letellier, 17 juillet 1850, — Cailliau, 7 avril 1851) de même (P.-L.-M. contre Etat, 25 janvier 1873). Mais, dans le cas actuel, il ne s'agit pas d'interpréter des actes administratifs : nous sommes en présence d'un quasi-délit, commis, dans leurs fonctions, par des personnes au service de l'Etat qui est civilement responsable.

La thèse de la Cour de cassation repose sur cette idée que les articles 1382 et suivants posent les principes généraux de la responsabilité. Si l'Etat faisait exception à cette règle, n'aurait-on pas jugé bon de l'indiquer dans ces mêmes articles ? L'opinion soutenue par la Cour de cassation a surtout été affirmée par un arrêt de la Chambre civile du 19 décembre 1854 : « Les tri-

« bunaux civils sont compétents pour statuer sur
« toutes les réparations de dommages causés par
« le fait d'autrui, par sa négligence, par son im-
« prudence et par l'inobservation de règlements ;
« cette compétence est générale et elle ne saurait
« être modifiée parce que les faits de négligence
« ou d'imprudence constitueraient en même temps
« des infractions, de la part des administrations
« publiques, aux règlements de ces administra-
« tions. A l'égard de ces employés, l'action exer-
« cée contre eux a son principe dans le droit
« commun et doit être jugée par les principes de
« ce droit. Si cette action, par sa nature, réagit
« contre l'administration elle-même, et peut ame-
« ner des condamnations envers elle comme res-
« ponsable du fait de ces agents, cette responsa-
« bilité n'est aussi que la conséquence du droit
« commun : les administrations publiques, comme
« représentant l'Etat, ne sont pas à l'abri des
« poursuites judiciaires qui ont pour objet de
« faire établir et déclarer cette responsabilité et de
« faire reconnaître les conséquences légales qui
« en découlent ».

Le Conseil d'Etat, au contraire, prétendait que la juridiction administrative était compétente, se basant sur le principe de la séparation des pouvoirs et sur les lois qui donnent à l'autorité administrative seule le droit de déclarer l'Etat débi-

teur. Ce dernier argument, M. David, commissaire du gouvernement, n'en fait pas état, car les lois visées se rapportent surtout aux créances arriérées ; d'autre part, elles emploient des termes trop généraux qui visent aussi bien les créances de l'Etat puissance publique que de l'Etat personne civile. Le Conseil d'Etat a développé sa théorie dans l'arrêt Rotschild du 6 décembre 1855.

Telle était l'opinion de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat en 1873 : ce tribunal des conflits était chargé de trancher, par sa décision, cette divergence de vue ; et la solution donnée fixerait la jurisprudence définitivement.

Il était reconnu que les actes d'autorité émanant du souverain n'entraînent aucune responsabilité ; toutefois, l'Etat n'était-il pas responsable dans le cas où aucun règlement administratif n'était à examiner. M. David reconnaît que l'espèce en question pourrait faire pencher la balance en faveur de la compétence judiciaire ; mais, affirme-t-il, l'Etat dans cette gestion d'industrie monopolisée qui est un service public agit comme puissance publique : il suffit que les faits reprochés se rapportent directement à un service administratif pour que la compétence soit de la juridiction administrative. Et quels sont donc les principaux arguments employés par le commissaire du gouvernement pour arriver à une pareille conclu-

sion ? D'après les conclusions de M. David, la base du principe de la séparation des pouvoirs consisterait en cet axiome : « Les tribunaux judiciaires ne doivent troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs ». Est-ce donc empêcher le fonctionnement de l'administration que de lui appliquer un principe reconnu de justice et de moralité « réparation des dommages causés ». Pourquoi l'administration aurait-elle le privilège de violer les lois, et nul ne croirait aisément qu'il soit nécessaire, pour que l'administration joue son rôle normal, que ses fautes soient impunies ou qu'elles soient soumises à la compétence de tribunaux spéciaux ? On ne saurait assimiler l'Etat à un commettant ordinaire, car il ne peut pas choisir avec autant de facilité les agents qui exécuteront le service public, ni exercer sur eux une surveillance assez active : cet argument est-il valable ? Certaines personnes morales privées, ou même de simples particuliers, n'ont pas une surveillance plus efficace sur leurs préposés ; de grands établissements industriels, comme le Creusot, comptant vingt-deux mille ouvriers ; des entrepreneurs qui ont des chantiers de construction situés très loin les uns des autres, ne sont-ils pas dans une situation plus difficile que l'Etat gérant une fabrique de tabac ? Et, cependant, ne sont-ils pas responsables ? D'autre part, prétend-

on, le service de l'Etat n'est pas volontaire, mais obligatoire ; l'argument, dans les circonstances actuelles, n'a pas grand poids ; il n'y a guère que l'Etat français qui ait éprouvé l'impérieuse nécessité de fabriquer le tabac livré au public, et je ne crois pas que l'on puisse invoquer ni la bonne qualité, ni le prix exceptionnellement modique pour justifier l'obligation pour l'Etat de vendre ses produits aux contribuables.

Certains auteurs invoquent les répercussions désastreuses que la responsabilité de l'Etat, si elle était identique à celle des particuliers, ferait courir au Trésor ? Mais n'importe-t-il pas, avant toute chose, que le principe de justice soit sauvegardé et que l'Etat ne puisse pas se soustraire à la juridiction commune : les dommages causés par la gestion des services publics seraient-ils donc si considérables qu'ils créeraient un déficit budgétaire appréciable ? On ose espérer qu'il n'en est rien. Et quand cela serait, il serait préférable que tout individu lésé par l'Etat, dans le fonctionnement d'un service public, puisse faire valoir son action en justice et qu'il ne subisse pas un dommage sans recevoir la compensation à laquelle le bon sens lui donne droit.

Le Tribunal des conflits écouta la voix du commissaire du gouvernement, et rendit l'arrêt suivant qui fait jurisprudence dans la matière, re-

produisant la thèse soutenue autrefois par le Conseil d'Etat dans l'arrêt Rotschild :

« Considérant que l'action intentée par le
« sieur Blanco contre le préfet du département
« de la Gironde représentant l'Etat a pour objet
« de faire déclarer l'Etat civilement responsable,
« par application des articles 1382-1383-1384 du
« Code civil, du dommage résultant de la blessure
« que sa fille aurait éprouvée par le fait d'ouvriers
« employés par l'administration des tabacs. Con-
« sidérant que la responsabilité qui peut incomber
« à l'Etat pour les dommages causés aux particu-
« liers par le fait des personnes qu'il emploie dans
« le service public ne peut être reçue par les prin-
« cipes qui sont établis par le Code civil pour les
« rapports de particulier à particulier. Que cette
« responsabilité n'est ni générale, ni absolue,
« qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant
« les besoins du service et la nécessité de conci-
« lier les droits de l'Etat et les droits privés. Que,
« dès lors, aux termes des lois ci-dessus visées,
« l'autorité administrative est seule compétente
« pour en connaître. »

Cet arrêt Blanco mit fin, comme nous l'avons vu, au désaccord qui existait entre la Cour de cassation et le Conseil d'Etat et, depuis cette date, il a été désormais admis que l'Etat ne saurait être assimilé à un particulier et que les tribunaux ju-

diciaires n'étaient pas compétents. On arrive à cette conséquence bizarre que l'Etat, personne privée, est responsable devant les juridictions ordinaires des dommages causés et qu'il ne l'est pas dans la gestion des services publics ; ainsi, quand un dommage sera causé à un particulier dans l'exploitation par l'Etat d'une forêt lui appartenant, ce seront les tribunaux judiciaires qui seront compétents ; mais ce seront les tribunaux administratifs, si l'Etat lèse un particulier dans la gestion d'une fabrique d'allumettes ou de tabac ; on aperçoit difficilement la raison d'une telle différence.

Puisque l'Etat se soustrait à la compétence ordinaire, que substitue-t-on au principe de justice, reconnu par les articles en question du Code civil ? Ce que l'on a voulu, c'est faire échapper au jugement des tribunaux une masse considérable de litiges qui causeraient peut-être à l'administration des désagréments ; à des tribunaux inamovibles, indépendants, on a préféré les tribunaux administratifs parce que (d'après les propres expressions du commissaire du gouvernement) « ils
« sont mieux situés pour interpréter les lois et les
« règlements, pour connaître les besoins, les né-
« cessités de chaque service, pour établir enfin
« entre les intérêts essentiels de l'Etat et les droits
« privés une conciliation qui est le caractère do-

« minant de sa mission. » Aux principes clairs, inflexibles, et unanimement approuvés du Code civil, on substitue une idée vague et élastique d'équité, appliquée par l'autorité administrative qui tiendra compte avant tout des nécessités du service. N'est-ce pas consacrer l'irresponsabilité générale de l'Etat, jugé par un tribunal spécial ? N'est-ce pas reconnaître le droit de léser les particuliers sans avoir l'obligation de réparer le dommage causé ? Et cet arrêt qui entraîne de telles conséquences est l'œuvre du ministre de la Justice, membre du gouvernement, directeur général de l'administration.

Une semblable jurisprudence, appliquée à l'Etat, s'étendrait-elle aux départements, aux communes et aux colonies ? Il semble que l'assimilation soit aisée, les actes, accomplis par les fonctionnaires départementaux, communaux ou coloniaux, sont des actes administratifs, présentant le même caractère que ceux accomplis par ceux de l'Etat. Les départements, communes ou colonies ne sont que des démembrements de l'Etat, ce dernier leur confie souvent la gestion des services qui normalement devraient lui revenir ; et il se décharge sur eux d'un service qui lui incomberait. La responsabilité sera-t-elle différente ? Sur cette question, l'arrêt du Tribunal des conflits du 29 février 1908 est venu trancher le

désaccord qui existait entre la Cour de cassation et le Conseil d'Etat. Il est intéressant d'étudier l'état de la question au moment où le garde des sceaux fut appelé à départager les membres du tribunal des conflits, dans l'affaire Feutry. Voici les faits succinctement résumés : Le sieur Baudry, aliéné, interné dans l'asile de Clermont (Oise), s'évadait de l'asile, la nuit, après avoir enlevé la serrure de la porte avec une pièce de monnaie lui servant de tourne-vis. Deux jours après, il incendiait deux meules de blé et de seigle appartenant au sieur Feutry. Ce dernier actionna le département de Seine-et-Oise devant le tribunal civil de Clermont comme responsable en vertu des articles 1382 et suivants du Code civil : il demandait 3.000 francs de dommages-intérêts, se basant sur la mauvaise organisation du service, le défaut de surveillance. Le département condamné à 2.370 francs de dommages-intérêts fit appel du jugement, le 19 novembre 1907, mais le préfet présenta à la Cour un déclinatoire d'incompétence qui le rejeta. Le conflit fut élevé ; telle est l'affaire qui se présenta devant le tribunal des conflits.

La question était de savoir si le département est responsable du mauvais fonctionnement des services publics qui lui sont confiés (aucune faute personnelle n'étant alléguée contre un fonction-

naire), et quelle juridiction était compétente ? Le Conseil d'Etat disait que l'autorité administrative seule pouvait juger ; la Cour de cassation, après des variations de jurisprudence très intéressantes, prétendait que les tribunaux judiciaires ne sauraient être incompétents.

La responsabilité des départements, étant intimement liée à la responsabilité des communes, on ne peut étudier l'une sans l'autre. Jusqu'en 1879, le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et le tribunal des conflits étaient complètement d'accord : Le Conseil d'Etat, dans ses arrêts du 8 mars 1855, du 22 décembre 1876 (Laurent), du 7 avril 1869 (Panaga), du 23 novembre 1877 (Cézard) affirmaient la compétence des tribunaux ordinaires : de même le tribunal des conflits (Veuve Desmolles, 7 mars 1874). La Cour de cassation, qui, avant l'arrêt Blanco, prétendait que les tribunaux judiciaires étaient compétents pour statuer sur la responsabilité de l'Etat, maintenait *a fortiori* son opinion à propos des départements et des communes. Ainsi, qu'il y ait faute personnelle, ou faute administrative, que le dommage résulte du fonctionnement d'un service local, la compétence était judiciaire, sauf en ce qui concerne les travaux publics. Un arrêt du tribunal des conflits provoqua la rupture de ce parfait accord : le 27 décembre 1879, le tribunal des conflits, dans

l'affaire Guidet, décida que les relations des employés locaux avec les départements et les communes étaient identiques à celles qui existent entre l'Etat et ses fonctionnaires. La Cour de cassation adopta aussitôt cette manière de voir (7 juillet 1880. De Bovis, Teissier, et autres) (1). Le Conseil d'Etat se rangea également à cette opinion (Cadot, 12 janvier 1883). Puisque les liens qui unissaient les fonctionnaires locaux aux départements et aux communes, étaient jugés être de même nature que ceux existant entre l'Etat et ses fonctionnaires, le Conseil d'Etat en déduisit, par un grand nombre d'arrêts, que la responsabilité était identique. Depuis l'arrêt Blanco, en effet, on ne se basait plus pour affirmer la compétence administrative au sujet des actions en responsabilité contre l'Etat que sur le principe de la séparation des pouvoirs. Le Conseil d'Etat, d'autre part, s'étant constitué juge de droit commun pour tout le contentieux administratif (Cadot, 13 décembre 1889), rien ne l'empêchait de se déclarer compétent pour juger les actions en responsabilité intentées contre les départements ou les communes (Cazeaux, 13 janvier 1893; — Maucci, 21 décembre 1900; — Grossau, 31 janvier 1902; — Teyssonier et Jantet, 7 juin 1907). Ces

(1) Dalloz, 1880, 1, 362.

décisions visent des dommages imputables à des actes de police de maire, de représentants directs de la commune : dans une récente affaire (Docteur Peytel, 6 décembre 1907), le Conseil d'Etat jugea que la faute administrative d'un agent local, le mauvais fonctionnement du service entraînait la compétence administrative. Cependant, le tribunal des conflits, dont un arrêt causa cette évolution de jurisprudence, refusait de reconnaître que les règles de la responsabilité de l'Etat étaient applicables aux départements et aux communes (Méjanel, 25 février 1888 ; — Guidez, 21 novembre 1896) ; toutefois, par deux décisions (Baltardive contre Cadeot, 16 novembre 1901 ; — Soufflet, 24 décembre 1904), le tribunal des conflits décida que les articles du Code civil n'étaient pas applicables aux départements et aux communes. Quant à la Cour de cassation, sa jurisprudence subit de multiples variations : après avoir admis, en 1880, dans un arrêt précité, que les relations entre les fonctionnaires locaux et les départements ou les communes n'étaient pas celles de préposé à commettant réglées par les articles 1382-1383-1384 du Code civil, elle refusait de reconnaître la compétence des tribunaux administratifs en ce qui concerne la responsabilité des départements ou des communes (ville de Marseille, 16 mars 1881 ; — ville de Marseille, 3 novembre 1884 ; — ville de

Mâcon, 16 avril 1894; — Bourgoin, 10 juin 1891). Mais le 26 janvier 1904, la Cour de cassation, dans l'arrêt Vauriot (1), admit la distinction entre la faute personnelle et la faute administrative : c'était adhérer à la jurisprudence du tribunal des conflits et du Conseil d'Etat; et, par cette décision, la Cour suprême, abandonnant sa théorie précédente, ne contestait plus que les articles du Code civil ne s'appliquent pour la responsabilité départementale et communale. C'était abandonner le terrain civil au profit du contentieux administratif; mais la Cour de cassation fit une restriction, car dans un arrêt du 3 avril 1905, elle distingua les actes de gestion et les actes de puissance publique. Peut-être la Cour de cassation apprécia-t-elle que cette distinction, sur laquelle peu d'auteurs s'accordent, était trop difficile à établir, trop subtile à déterminer exactement, malgré le critérium adopté par M. Laferrière dans ses conclusions de l'affaire Laumonnier-Carriol, d'après lesquelles la faute personnelle révélerait l'homme avec ses faiblesses et ses passions. La Cour suprême, le 2 mai 1906, dans l'affaire Turion contre la ville de Nîmes, revint à son ancienne théorie : « Attendu, en droit, dit l'arrêt, que les termes de « l'article 1384 sont généraux et qu'il n'y est pas

(1) Sirey, 1904, 1, 219.

« dérogé par les dispositions de lois relatives à
« l'organisation de la police telle qu'elle résulte
« des articles 91, 97, 2^e et 3^e p. et 103 de la loi du
« 5 avril 1884, que, d'autre part, les règles rela-
« tives à l'organisation civile de l'Etat ne sont pas
« applicables à celles de la commune. » Aussi,
après avoir cru un instant que la Cour de cassa-
tion laissait fléchir sa jurisprudence passée, aban-
donnait ses anciens principes après les décisions
du tribunal des conflits, le désaccord renaît aussi
aigu qu'auparavant. Et à la veille de l'affaire dont
nous nous occupons actuellement, les angles ne
se sont pas arrondis : l'arrêt de 1906 les a, au con-
traire, aiguisés.

Le garde des sceaux, par suite du partage des
voix, au sein du tribunal, fut appelé à siéger, et
le 29 février 1908, l'arrêté de conflit, pris par le
préfet, fut confirmé.

« Considérant que cette assignation ne vise
« aucune faute personnelle à un agent de l'admi-
« nistration et se détachant de sa fonction ; qu'elle
« incrimine l'organisation et le fonctionnement
« d'un service à la charge du département et d'in-
« térêt public ; que l'appréciation des fautes qui
« auraient pu se produire dans l'exécution de ce
« service n'appartient pas à l'autorité judiciaire ;
« que c'est donc à bon droit que le préfet de l'Oise
« a revendiqué pour l'autorité administrative la

« connaissance de la demande formée par le sieur
« Feutry contre le département de l'Oise. »

C'est donc ici la consécration de la jurisprudence administrative, après que la Cour de cassation, l'ayant dangereusement acceptée, l'eût rejetée, et fut revenue à sa théorie primitive. Désormais, s'il y a faute administrative, mauvais fonctionnement du service, compétence administrative. S'il y a faute personnelle compétence judiciaire. Or, qui déterminera s'il y a faute personnelle ou administrative? Le tribunal des conflits qui, en définitive, institue un tribunal où domine l'élément administratif.

Cette extension de la juridiction administrative est dangereuse pour le particulier qui est soustrait à ses juges naturels. Elle présente un danger d'autant plus grand qu'il règne actuellement dans notre législation un esprit socialisant. Les services de l'Etat augmentent ainsi que ceux confiés aux soins du département. La jurisprudence, ferme et soutenue, du Conseil d'Etat nous préserve heureusement du socialisme municipal : une loi sera peut-être assez audacieuse pour accorder, aux communes, les droits que le Conseil d'Etat leur refuse ; on peut donc supposer qu'un grand nombre de services (prévus par la loi italienne de 1903) actuellement entre les mains des particuliers, seront peut-être un jour gérés par les

communes et constitués comme services publics (boulangerie, boucherie, pharmacie, bains, lavoirs) ; la compétence des tribunaux judiciaires sera de plus en plus restreinte ; toutes les actions intentées contre les communes, du fait de ces services, seront de la compétence de l'autorité administrative : on pourra dire que la juridiction administrative sera la juridiction ordinaire et que les tribunaux actuels de droit commun constitueront des tribunaux d'exception. Ces conséquences que nous espérons devoir être très lointaines, lèseraient gravement les droits des particuliers qui n'auraient plus ainsi qu'un recours administratif pour les dommages causés par les services publics. Cette jurisprudence est le résultat de deux arrêts : Blanco pour la responsabilité de l'Etat, Feutry pour les départements et pour les communes et les autres démembrements de la puissance publique par extension légitime ; et ces deux arrêts, c'est la voix seule du garde des sceaux qui les a rendus. Cela ne suffit-il pas pour qu'il soit légitime de dire que le ministre de la Justice, à son insu certainement, est un administrateur qui juge ; que la composition du tribunal est ainsi faussée, puisque dans les cas importants, l'élément administratif représenté par les membres du Conseil d'Etat et le garde des sceaux est en majorité.

Nous avons maintenant à nous occuper de trois

affaires qui présentent des caractères de similitude et qui ont été jugées par le tribunal des conflits, dans le même sens, après que le garde des sceaux fut venu départager les voix. Ce sont deux affaires intentées par les Frères des écoles chrétiennes contre les villes de Brignoles et d'Alais (14 janvier 1880) et l'affaire Brunet et Bel contre le préfet de l'Aveyron (29 février 1908).

Ces 3 affaires agitent la même question : la demande en référé, afin d'être maintenu en possession d'un bien mis sous séquestre par le préfet, a-t-elle pour but d'entraver l'action administrative. Les trois arrêts ont donné la même solution : il n'appartient pas au juge des référés, avant tout jugement sur le fond, de connaître d'une demande qui a pour but de faire obstacle à l'exercice des pouvoirs du préfet. Examinons les faits des deux premières espèces :

1° Frères des Ecoles chrétiennes contre la ville de Brignoles.

M. Riquier avait fait à la ville de Brignoles une donation en 1845, soumise à cette condition que l'immeuble donné serait perpétuellement affecté à l'établissement d'une école gratuite de garçons dirigés par les Frères des Ecoles chrétiennes. La destination de cet immeuble ne pourra être changée par la ville de Brignoles. Un arrêté préfectoral, ayant remplacé ces congréganistes par des insti-

tuteurs laïques, les Frères demandèrent en référé à occuper provisoirement l'immeuble jusqu'à ce qu'il soit statué sur l'action intentée par les donateurs.

2° Frères des Ecoles chrétiennes contre ville d'Alais et le préfet du Gard.

En 1821, M. Taisson, prêtre, avait fait don, à la ville d'Alais, d'un terrain pour y construire un bâtiment destiné aux Frères des Ecoles chrétiennes, à concurrence d'une somme de 12.000 francs, dont M. Taisson payait 7.000 francs. Trois conditions étaient posées : 1° verser aux entrepreneurs 5.000 francs sur le reste du presbytère ; 2° affecter le surplus à l'établissement des frères ; 3° assurer une somme annuelle de 1.000 francs pour le traitement des frères. Un arrêté préfectoral remplaça également les frères par des laïques ; et ceux-là demanderaient en référé à être réintégrés dans l'immeuble, jusqu'à ce que les tribunaux judiciaires aient jugé au fond l'action engagée devant eux.

M. Gomel, rapporteur de la première affaire et M. Cazalès, rapporteur de la deuxième, rédigèrent des conclusions opposées : M. Gomel proposait de ne pas confirmer l'arrêté de conflit. Mais avant d'aborder l'étude et la discussion des conclusions savantes auxquelles elles ont donné lieu, il est nécessaire de poser 3 principes, que le tribunal

des conflits avait nettement établis par quatre arrêts (28 décembre 1872, 11 janvier 1879, 27 décembre 1879, Demorgny, Legoff, Tanit et Moulard contre les maires de Montereau, Lambezella, Blois, Prémery).

1° L'arrêté préfectoral qui nomme un instituteur est un acte d'administration qui ne peut être déféré qu'au Ministre, par la voie hiérarchique, ou au Conseil d'Etat, juge de l'excès de pouvoir.

2° L'autorité judiciaire ne peut apprécier la régularité de l'acte, ni en entraver l'exécution.

3° Des mesures utiles peuvent être prises par le préfet pour que l'école soit affectée au service de l'enseignement primaire.

M. Gomel commence par dire que l'affaire présente comporte une solution tout à fait différente de celles données dans les autres affaires où il s'agissait d'instituteurs congréganistes également ; mais ceux-ci privés de leur emploi, invoquaient des conventions passées avec les villes ; or, ces conventions constituaient pour les congréganistes une situation privilégiée, contraire à celle prévue par la loi qui ne les déclare plus inamovibles, mais les met sous la dépendance plus étroite du pouvoir exécutif. Dans la circonstance actuelle, les Frères des Ecoles chrétiennes se prévalent d'un titre dont le caractère est évidemment civil ; ils prétendent que la dona-

tion a été faite conditionnellement ; l'immeuble qu'ils occupent a été grevé, par la volonté du donateur, d'une destination spéciale, « l'établissement d'une école dirigée par eux », destination que la commune ne pourra pas changer. Ce n'est pas en qualité d'instituteurs publics que les Frères réclament : ils ont abandonné volontairement la direction de l'école, confiée désormais à des laïques ; non ! ils revendiquent au titre de bénéficiaire de la donation ; et ils intentent, en cette qualité, contre la ville, devant les tribunaux judiciaires, une action afin que la commune remplisse les conditions exigées par la donation : les laisser dans l'immeuble affecté à leur établissement.

Il est un principe bien reconnu que, si un juge civil est compétent *ratione materiæ*, le juge des référés, en cas d'urgence, l'est également au provisoire ; or, dans l'affaire actuel, les Frères des Ecoles chrétiennes se prévalent de l'article 1121 du Code civil. Il y a une question de propriété qui doit être jugée par les tribunaux judiciaires ; le tribunal des conflits ne peut pas, sous le prétexte de définir l'action, juger le fond de l'affaire. C'est cependant ce que M. Cazalès a prétendu dans ses conclusions de la deuxième affaire ; le tribunal des conflits ne pourrait-il pas apprécier la portée des actes civils, comme il le fait pour les

actes administratifs ? M. Cazalès se fonde sur l'opinion soutenue par M. Gastonde dans la discussion de la loi de 1872, à savoir que le tribunal des conflits constitue un tribunal mixte. Nous avons montré que dans ce tribunal domine l'élément administratif ; si le tribunal des conflits appréciait la portée des actes civils, et la nature des droits qui en résultent, il jugerait l'affaire au fond. En effet, dans le cas présent, il faut, avant toute chose, définir la situation exacte des Frères des Ecoles chrétiennes ; il faut décider s'ils ont le droit d'occuper l'immeuble en question ; c'est donc bien une question de propriété qui est en jeu ; seuls les tribunaux judiciaires ont compétence pour donner la solution, d'après les règles du droit civil : « L'indépendance des tribunaux « judiciaires et administratifs serait compromise « si l'une des juridictions pouvait faire indirecte- « ment ce qu'il lui est interdit de faire directe- « ment ; si elle pouvait statuer sur une question ré- « servée à l'autre juridiction (1). » Ainsi s'exprime M. Laferrière : or, s'agissant ici d'une question de propriété exclusivement réservée aux tribunaux judiciaires, il ne semble pas juste que le tribunal des conflits préjuge quels sont les droits des Frères sur les immeubles qui leur ont

(1) Tome I, p. 696.

été destinés par donation. Cela concerne les tribunaux judiciaires qu'il convient de laisser dans leur rôle assigné par les lois. Cependant le tribunal des conflits, dans les deux arrêts de 1880, confirma l'arrêté de conflit : « Considérant que les stipulations de cette donation et les droits qui peuvent en résulter n'ont pu faire obstacle soit à l'exercice des pouvoirs du préfet, soit aux conséquences de ses décisions relativement à l'immeuble affecté à l'école communale et qui conserve cette affectation jusqu'au jugement définitif à intervenir sur les droits que les Frères prétendent avoir à la possession de cet immeuble et tant que la propriété n'en aura pas été retirée à la commune... Que la continuation de l'occupation de la maison d'école demandée par les Frères était inconciliable avec les effets et l'exécution des arrêtés sus-visés, le juge du référé, en se déclarant compétent, a méconnu le principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire. »

En 1889 et en 1898, dans deux autres arrêts, le tribunal des conflits confirma cette jurisprudence qui ne fut pas suivie dans l'affaire Basse, 20 avril 1907, dans laquelle le demandeur était muni d'un bail prétendu fictif par le préfet. De même, l'arrêté de conflit fut annulé dans l'affaire Le Coz (7 décembre 1907). Mais le demandeur

avait fait reconnaître préalablement par l'autorité judiciaire, au moyen d'une action au principal, les droits qu'il prétendait avoir sur l'immeuble servant d'école ; par conséquent, l'administration avait perdu la libre disposition de cet immeuble et le juge des référés n'avait qu'à édicter des mesures pour assurer l'exécution du jugement. Dans ces deux affaires il s'agissait donc bien des droits civils, et le tribunal des conflits reconnut que les tribunaux judiciaires étaient compétents. Dans les affaires jugées en 1880, il s'agissait également d'un droit civil, car il y a tout lieu de penser que le bénéficiaire d'une donation exerce bien un droit civil, qu'il est muni d'un véritable titre quand il revendique l'exécution de la charge acceptée par le donataire. Il semble donc qu'il y eut un revirement dans la jurisprudence ; et quand l'affaire Brunet fut soumise au jugement du tribunal des conflits, il y eut une hésitation parmi ses membres. Les partisans de l'une et de l'autre opinion étaient en nombres égaux ; le ministre de la Justice vint mettre fin à la discussion. L'arrêté de conflit fut confirmé ; la compétence judiciaire déniée ; l'administration, une fois de plus, sortait triomphante. Voici les faits :

En 1862, M. Bel, prêtre, vendait à la fabrique de l'Eglise de la paroisse de Combret une parcelle de terre à la condition que les prêtres qui se suc-

céderaient comme desservants dans la commune en auraient la jouissance ; et que, en cas de tracas, chacun entrerait dans son droit primitif. Le préfet de l'Aveyron met l'abbé Brunet en demeure de déguerpir sans délai ; l'abbé Brunet et le sieur Bel, héritiers du donateur, assignèrent devant le juge des référés le directeur de l'enregistrement et le receveur pour être maintenus et réintégrés dans l'immeuble.

M. Teissier, dans ses conclusions, avoue qu'il y a, en cette espèce, une question de droit civil, la vente faite en 1862. M. Brunet pourra soutenir au principal que le bénéfice de la stipulation revient au prêtre, quel que soit le régime en vigueur, qui desservira la commune de Combret ; qu'une donation peut être faite au profit de personnes incertaines, *in futurum*, les tribunaux judiciaires seront alors compétents. Mais M. Tessier dit que le principe « où le juge civil est compétent, le juge des référés l'est également », doit céder devant celui de la séparation des pouvoirs ; et cette exception est, paraît-il, logique. Quand l'autorité judiciaire statue au fond sur une question de propriété, elle proclame l'existence d'un droit ; c'est la loi qui s'impose, même et surtout à l'administration. Ce n'est pas le juge qui donne un ordre à l'administration, c'est la loi ; tandis que, en matière de référés, quand le demandeur n'est nanti

d'aucune décision au fond, d'aucun titre exécutoire, c'est le juge qui adresse un ordre à l'autorité administrative : d'où confusion des pouvoirs. Ainsi raisonne le savant commissaire du gouvernement. La distinction qu'il établit est très subtile ; et l'on s'explique difficilement cette double personnalité que l'on trouve chez le juge qui serait tantôt législateur, tantôt juge. On est tenté de citer les paroles de M. Feuilleux, dans les conclusions de l'affaire Basse : « Mais, est-ce que, quant aux biens eux-mêmes, quant aux droits et aux obligations dérivant de la propriété, quant aux contrats de droit civil, dont ces biens ont fait ou sont susceptibles de faire l'objet, il y a quelque chose de changé. »

D'après l'esprit du Code, le juge des référés est chargé de statuer provisoirement sur une situation qui sera définitivement établie par le jugement de l'action intentée au fond : c'est donc une décision provisoire qui motive des causes d'urgence. M. Tissier, dans une note du Sirey (1907, II, 257) reconnaissant que les clauses ne pourront être exécutées, les lois de 1905 et de 1907 y mettant obstacle, affirme que, pour la révocation des donations pour inexécution des charges, les règles du droit commun s'appliquent. M. Briand, rapporteur de la loi de 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat, l'a nettement dit

dans la séance du 13 juin(1). De nombreuses décisions de juge en référé avaient décidé le maintien provisoire des prêtres dans les presbytères légués sous condition d'y loger le curé (Toulouse, 30 avril 1907; Troyes, 22 décembre 1906; Moulins, 21 mars 1907; Fontainebleau, 21 mars 1907; Provins, 2 mai 1909; Melun, 3 mai 1907). D'après M. Tissier, on ne peut pas se baser sur le principe « provision est due au titre » pour prétendre que le juge des référés peut maintenir les prêtres en possession provisoire ou les réintégrer; le titre exécutoire, étant contrôlé, n'a pas grande signification; mais le juge des référés ayant pour fonction d'établir une situation provisoire, doit sauvegarder tous les droits et les intérêts en question; d'où il semble logique, dans ce cas, que l'on maintienne les prêtres dans le presbytère ou les Frères des écoles chrétiennes dans leur immeuble, légués à la condition qu'ils les habitent. Ne serait-il pas plus simple de procéder à l'expulsion quand la question aura été solutionnée, et que la commune

(1) M. Briand : « S'il s'agit d'une donation ou d'un legs fait en faveur d'une commune à charge d'affecter le bâtiment à une destination déterminée, il y aurait lieu, pour le cas où cette affectation ne serait pas respectée, à ouverture, au profit des intéressés, d'une action en révocation du legs ou de la donation. C'est ici le droit commun même qui offre aux intéressés toute garantie. *Officiel*, Chambre, p. 2176.

sera jugée non tenue d'exécuter les charges; la commune elle-même n'a, d'ailleurs, qu'une possession provisoire, puisque l'immeuble est susceptible de revenir aux héritiers du donateur : le *statu quo* n'est-il pas la situation la plus conforme aux intérêts de tous? Mais il n'y a pas ici qu'une question d'utilité; toutes les action intentées à propos du domaine privé des personnes morales sont de la compétence des tribunaux judiciaires; or, les presbytères rentrent dans le domaine privé de la commune. D'autre part, les arrêtés d'expulsion du maire ou du préfet ne sont-ils pas la mise en demeure du propriétaire? La reprise des immeubles classés dans le domaine privé doit se faire par les voies judiciaires et non par celles de l'administration. Un cas semblable, concernant l'Etat, a été jugé dans ce sens par le tribunal des conflits, le 2 juillet 1904, dans l'affaire de l'abbé Rey. D'ailleurs, une circulaire ministérielle du 21 janvier 1907 prescrivait d'expulser les curés non devenus locataires des immeubles, par les voies judiciaires. Mais, comme nous l'avons montré pour les espèces jugées en 1880, le litige portait sur des difficultés survenues à propos des clauses de donations; ce sont des droits privés, émanant de titres privés : seuls les juges ordinaires sont compétents, la matière des droits civils étant réservée, d'après l'opinion de tous les au-

teurs, à leur juridiction. Cependant, le tribunal des conflits « considérant qu'il n'appartenait pas au juge des référés, avant jugement sur le fond, de connaître d'une demande tendant à faire obstacle à l'exercice des pouvoirs dévolus au préfet... » confirma l'arrêté de conflit.

Nous avons aussi examiné longuement dans ce chapitre les cas dans lesquels le ministre de la Justice eut à intervenir comme président du tribunal des conflits ; toujours sa voix a fait pencher la balance en faveur de la thèse soutenue par l'administration ; avant chaque décision, la jurisprudence était hésitante ; chaque fois, les tribunaux administratifs ont vu s'étendre le champ de leur compétence ; toujours les particuliers ont été enlevés à leurs juges naturels, les tribunaux judiciaires. On ne peut donc pas dire que le rôle du garde des sceaux est insignifiant, puisque son suffrage seul a donné à la jurisprudence une orientation nouvelle ; cinq décisions ont été rendues par le tribunal des conflits dans ces conditions, si défavorables pour les particuliers. Comment éviter cet écueil ? Comment tourner la difficulté ? A qui confier la présidence ? Parcourons le cycle des législations étrangères, dotées d'un tribunal des conflits mixte, et examinons les différents systèmes adoptés par les autres Etats.

CHAPITRE IV

LÉGISLATION COMPARÉE

La grande majorité des législations confie à des corps organisés, Cour de cassation ou Conseil d'Etat, le jugement des conflits entre les autorités judiciaire et administrative. En Espagne, par la loi du 14 septembre 1888, le Roi, par décret rendu après délibération de l'Assemblée plénière du Conseil d'Etat, détermine les questions de compétence : il faut remarquer que l'autorité judiciaire a le droit d'élever le conflit ; il y a donc réciprocité. En Italie, la loi du 20 mars 1865 décidait que le Conseil d'Etat était constitué juge des conflits d'attribution avec un pouvoir propre ; on dit habituellement que la loi de 1865 supprime en Italie le contentieux administratif ; mais M. Dubois dans son ouvrage sur le contentieux administratif en Italie, qualifie avec juste raison cette loi de restrictive et non d'abolitive du contentieux admi-

nistratif. Les pouvoirs de l'autorité judiciaire étaient certainement augmentés, mais cette loi déclarait l'administration active compétente pour juger les litiges où un intérêt seul et non un droit serait lésé ; l'article 2 établissait la compétence des tribunaux judiciaires à qui « sont déférés tous les procès pour contraventions et toutes les matières dans lesquelles est mis en question un droit civil ou politique » ; et l'article 3, après cette élimination, ajoutait que la compétence des autorités administratives s'étendait aux affaires non comprises dans l'article précédent. Mais le Conseil d'Etat rendit ses décisions dans un sens nettement favorable à l'extension des autorités administratives à qui on préférerait encore les tribunaux administratifs plus indépendants. Aussi, devant les abus commis, et la perspective qui s'offrait dans l'avenir, si cette tendance n'était pas enrayée, la loi du 31 mars 1877 confia à la Cour de cassation la connaissance des conflits d'attribution ; cette situation n'a pas été modifiée, malgré la loi de 1889 rétablissant les tribunaux administratifs. Jamais aucune plainte ne s'est élevée contre les décisions de la Cour de cassation et tous les auteurs s'accordent à louer l'impartialité et l'indépendance dont fait preuve la Cour suprême judiciaire.

Dans certains Etats de l'Allemagne nous trou-

vons des tribunaux spéciaux chargés de délimiter la compétence entre les tribunaux administratifs et judiciaires ; le Code d'organisation judiciaire de 1877, dans son article 17, laissait toute liberté aux Etats pour le jugement des conflits : « Les tribunaux sont juges de la compétence. La législation particulière des Etats confédérés peut cependant confier à un tribunal spécial le jugement des conflits s'élevant en matière de compétence entre les tribunaux judiciaires et les autorités et tribunaux administratifs sous les conditions suivantes :

« 1° Les membres de ce tribunal seront nommés pour la durée des fonctions qu'ils exercent au moment de leur nomination ou à vie s'ils n'exercent aucune fonction ;

« 2° La moitié des membres au moins appartiendra au tribunal de l'Empire ou au tribunal suprême de l'Etat ou à un tribunal régional supérieur. La décision ne peut être rendue que par le nombre de juges fixés par la loi. Ce nombre doit être impair et être de 5 au moins. »

D'après l'article 6 du Code d'organisation judiciaire, les juges ordinaires sont nommés à vie ; ils ne peuvent être définitivement ou temporairement relevés de leurs fonctions, déplacés ou mis à la retraite que par décision judiciaire, pour les motifs et dans les formes fixées par la loi, c'est-à-dire

dans les cas prévus par les articles 128 à 131, pour infirmités, ou condamnations criminelles. Les juges ainsi nommés sont donc réellement indépendants et le pouvoir exécutif ne peut exercer aucune pression sur eux, aucune influence sur leur décision, si l'ambition ne les dévore pas. D'un autre côté, les membres représentant l'administration peuvent rester membres du tribunal des conflits, quand ils ont été destitués ou relevés de leurs fonctions par mesure administrative, contre leur gré.

D'après l'article 17 de la loi du 27 janvier 1877, une ordonnance impériale peut, sur la demande de l'Etat confédéral et avis conforme du Conseil fédéral, renvoyer le jugement des conflits devant le tribunal de l'Empire. Brême a fait usage de cette faculté et le conflit élevé par le Sénat est jugé par le tribunal de l'Empire (Loi du 25 juin 1879).

Dans les petits Etats où l'on n'a pas institué des tribunaux administratifs spéciaux et où les litiges sont partagés entre les tribunaux judiciaires et les autorités administratives, un tribunal des conflits n'a pas été institué ; c'est le tribunal suprême qui est compétent ; c'est le système qu'ont adopté l'Alsace-Lorraine, Schaumbourg-Lippe, Reuss, Saxe-Altenbourg, Saxe-Meiningen, Saxe-Weimar, les villes Hanséatiques de Lubeck et de Hambourg, Schwarzbourg-Sundershausen, Anhalt-

Oldenbourg. Ces deux dernières principautés, par les traités du 4 janvier 1879, article 15, du 7 octobre 1878, article 18, du 9 octobre 1878, article 15, s'étaient réservé le droit d'attribuer le jugement des conflits à la Cour des conflits. Un traité du 23 octobre 1878, entre Oldenbourg et Schaumbourg-Lippe, autorise ces deux principautés à faire juger les conflits par une Chambre ainsi composée : président et deux membres du tribunal suprême d'Oldenbourg et deux fonctionnaires administratifs de Schaimbourg. Toutefois, ces quatre principautés n'ont pas fait usage de leurs droits si jalousement conservés. Mais la Prusse, la Bavière, le Wurtemberg, la Saxe, le grand duché de Bade, le duché de Brunswick, d'Oldenbourg, de Mecklembourg, de Hesse ont constitué des tribunaux spéciaux : comme l'article 17 l'exige, le nombre des membres est impair ; et la moitié au moins doit appartenir au tribunal suprême : donc l'élément judiciaire dominera obligatoirement l'élément administratif. Examinons comment chaque Etat appliquera ces règles strictes.

En Prusse, l'ordonnance du 1^{er} août 1879, dans son article 2, fixe la composition du tribunal des conflits : « Le tribunal est composé de onze membres dont six doivent appartenir au tribunal supérieur de Berlin. Les cinq autres doivent

réunir les conditions exigées pour servir dans l'administration ou pour remplir des fonctions judiciaires. . Le Président est nommé par le Roi sur la proposition du ministre d'Etat.

En Bavière, la Cour des conflits, organisée par la loi du 18 août 1879 est ainsi composée : Le Président, 10 conseillers nommés par le Roi dont la moitié appartient au tribunal suprême et l'autre à la Cour de justice administrative.

Le Wurtemberg est régi par la loi du 25 août 1879 : le tribunal spécial comprend un président et six conseillers nommés par le Roi, trois sont pris parmi les membres du tribunal supérieur et trois parmi ceux de la Cour de justice administrative. Si le président n'est pas choisi parmi les membres du tribunal supérieur, quatre membres au lieu de trois doivent être pris parmi les membres de ce tribunal.

En Saxe, la loi du 2 mars 1879 désigne comme membres du tribunal des conflits : Le président de la Cour suprême faisant fonction de président — dix assesseurs nommés par le Roi, choisis en nombre égal parmi les membres de la Cour suprême et les conseillers de ministères.

Pour le grand duché de Bade, huit conseillers du tribunal supérieur de Carlsruhe et cinq fonctionnaires administratifs constituent le tribunal des conflits.

Pour le Brunswick, l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} avril 1879 est ainsi rédigé : « La Cour chargée de résoudre les questions de compétence, précédemment créées par la loi du 19 mai 1851, sera désormais composée du président, de deux conseillers du tribunal supérieur, et de deux fonctionnaires administratifs choisis parmi les directeurs ou membres d'un conseil régional, ou les directeurs du cercle. On désigne comme suppléants trois magistrats du tribunal supérieur et deux fonctionnaires administratifs. La présidence est confiée au président du tribunal supérieur ».

Dans le duché d'Oldenbourg, sont membres du tribunal des conflits, d'après la loi du 24 mars 1870 : le président, trois conseillers du tribunal supérieur et trois conseillers ministériels.

Pour le Mecklembourg-Strelitz (loi du 19 mai 1879) le président du tribunal supérieur de Rostock préside, assisté de trois conseillers du même tribunal et trois fonctionnaires administratifs.

En Hesse, la Cour des conflits est composée de membres du tribunal supérieur et de fonctionnaires administratifs nommés à vie.

Dans le duché de Saxe-Cobourg, la présidence est confiée au ministre de la Justice, assisté de quatre membres du tribunal supérieur de Iéna et de deux fonctionnaires de l'administration.

Ainsi dans tous les Etats dont nous avons ré-

sumé la législation sur les conflits, la règle posée par l'article 17 du Code d'organisation judiciaire a été scrupuleusement respectée : les membres du tribunal spécial des conflits sont en nombre impair, la majorité au moins appartient à l'élément judiciaire. Le président est quelquefois nommé par le Roi ; dans d'autres cas, il est désigné à l'avance par la loi et c'est toujours le président du tribunal supérieur qui est appelé à la présidence du tribunal des conflits : on a donc écarté avec soin la présidence d'hommes appelés à une fonction politique : seul le grand duché de Saxe-Cobourg fait exception ; mais là encore, si le ministre de la Justice est nommé président, la majorité appartient aux tribunaux judiciaires. Ce ne sont pas des fonctionnaires administratifs, des représentants du pouvoir exécutif qui forment la majorité du tribunal des conflits. Une récente loi hongroise a modifié le tribunal des conflits : il est actuellement composé de juges choisis parmi les conseillers du haut tribunal administratif. Huit de chaque Cour. Le président est choisi parmi ces juges ; les fonctions en sont alternativement exercées par les présidents des deux cours suprêmes, pendant trois ans. Donc ce tribunal, pendant trois années, aura son président choisi dans l'élément judiciaire ; durant trois autres dans l'élément administratif. Il est donc loin d'être aussi bien

constitué que les tribunaux spéciaux pour le jugement des conflits, dans les Etats allemands : à ceux-ci on ne peut jamais attribuer le défaut qu'à notre tribunal des conflits français : présidence du ministre de la Justice, entraînant la prédominance de l'élément administratif ; les délégués du pouvoir exécutif qui a élevé le conflit, jugent l'arrêté de conflit.

Le projet de loi de 1872 aurait cependant institué une meilleure organisation que celle actuelle ; mais le projet fut modifié, sur les instances du gouvernement, modifié entre la 2^e et la 3^e lecture : sans être parfait, il était préférable à la loi qui nous régit : certains auteurs ont proposé d'y apporter quelques changements : M. Artur reconnaît que le ministre de la Justice ne peut se placer au point de vue du droit pur : aux membres de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, ce savant jurisconsulte propose d'ajouter des éléments étrangers : les avocats à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat, des membres du barreau de Paris, des professeurs de la Faculté de droit ; ces membres seraient désignés par les corps auxquels ils appartiennent : le président serait choisi parmi eux. M. Jèze, dans un article de la *Revue de Droit public*, se montre moins exigeant : il réclame seulement que le tribunal des conflits soit composé de jurisconsultes ; peu lui importe le corps auxquels

ils appartiennent, qu'ils soient inamovibles ou non. Telle n'est pas notre opinion ; et nous estimons nécessaire que la science juridique soit jointe à l'indépendance, grâce à laquelle les parties ne peuvent effleurer d'aucun soupçon les décisions rendues.

Il faut avouer que le choix des membres destinés à départager les voix, au cas où les deux éléments judiciaire et administratif, choisis en égal nombre, se balanceraient, est très délicat à opérer ; aussi estimons-nous que le meilleur remède pour tourner la difficulté de l'organisation du tribunal des conflits et de la présidence, pierre d'achoppement du système mixte, a été trouvé par un Etat voisin, la Belgique, qui a donné au principe de la séparation des pouvoirs une toute autre portée que notre jurisprudence.

CONCLUSION

Pendant de longues années la Belgique a été régie par une législation similaire à celle de la France : et le grand principe de la séparation des fonctions judiciaires et administratives fut aussi appliqué à l'Etat voisin, conquis par les armées de la Révolution. Mais des conséquences différentes ont été tirées du même texte de la loi des 16-24 août 1790, titre II, article 13 : « Les fonctions
« judiciaires seront distinctes et demeureront sépa-
« rées des fonctions administratives. Les juges ne
« pourront, à peine de forfaiture, troubler de
« quelque manière que ce soit les opérations admi-
« nistratives ».

Mais on ne s'est pas contenté de proclamer en Belgique l'indépendance théorique des deux pouvoirs judiciaire et exécutif : leur séparation fut réelle. Dans ce système belge, quelles sont les attributions de l'administration ? où s'arrête la compétence du juge ? Lorsque le Ministère public ou

un particulier demande à un tribunal l'application d'un acte administratif non conforme à la loi, le juge délibère comme si ce dernier n'existait pas, sans pouvoir toutefois l'annuler. Les juges sont incapables de faire défense d'exécuter les ordres, fussent-ils abusifs, émanés de l'administration ; mais si ces actes lèsent les intérêts de particuliers, ils en apprécieront les conséquences ; de même les tribunaux n'ont pas le droit de prescrire l'accomplissement d'un acte administratif ; ainsi, les tribunaux ne peuvent pas évoquer les affaires administratives, ni donner des ordres aux administrateurs : ils se bornent à refuser leur concours et leur assistance lorsqu'on les invite à appliquer un acte illégal, dans un procès de leur compétence. De cette manière, se trouve appliquée l'importante règle d'après laquelle il appartient au juge de juger, à l'administrateur d'administrer, sans empiéter sur leurs respectives attributions. Des conflits sont cependant possibles, puisqu'il reste des tribunaux administratifs qui ont les faveurs de l'administration : le cas a été prévu par la Constitution dans son article 106. Depuis 1822, il appartenait au Roi de trancher la question des conflits d'attribution ; les plaintes unanimes causées par les multiples abus décidèrent le Parlement, en 1830, à modifier ce système : ce fut la Cour de cassation qui fut instituée juge des conflits. Dans

un discours prononcé à Liège, le 16 octobre 1843, M. Raiken s'applaudit de cette disposition constitutionnelle : « Il fallait choisir entre les 3 grands « pouvoirs de l'Etat, pour déterminer celui qui « serait chargé de contenir les autorités dans leurs « limites constitutionnelles. Le choix fut heureux : « on ne pouvait mieux faire que d'attribuer ce « droit à l'autorité qui domine toute la hiérarchie « judiciaire, à celle qui, par son institution même, « se trouve le plus en dehors du mouvement politique ». Mêmes paroles approbatives dans l'ouvrage de M. Thonnissen. *De la constitution belge* : « Il serait injuste de ne pas rendre « hommage aux conditions d'indépendance et « d'impartialité que présente le corps le plus élevé « de la magistrature nationale ». D'ailleurs, on n'eut pas recours à la Cour de cassation pour solutionner directement les conflits ; on ne peut guère citer qu'un arrêt du 30 janvier 1837 : à cette occasion, on fut d'abord fort embarrassé pour la procédure à suivre ; on avait bien en théorie prévu la possibilité des conflits ; une loi avait été annoncée par la constitution de 1830, mais aucun acte législatif, aucun règlement administratif n'était venu organiser une procédure spéciale pour les conflits. En réalité, l'administration use des voies de droit commun : devant les tribunaux judiciaires, en première instance comme en appel, l'adminis-

tration soulève l'exception d'incompétence, que solutionnent les tribunaux eux-mêmes ; par degrés hiérarchiques, elle arrive devant la Cour de cassation qui est également juge des conflits ; la procédure est peut-être plus longue, mais il est rare que l'on aille jusque devant la Cour de cassation quand le tribunal de première instance et la Cour d'appel se sont déclarés compétents. Bien que l'on ait prévu l'élévation des conflits, nous voyons que dans le système belge le pouvoir judiciaire est le juge de sa propre compétence, comme il est naturel que cela soit ; ce n'est que l'application rationnelle du principe de la séparation des pouvoirs qui, normalement mis en pratique, supprime tout à fait les conflits, tranchant d'une façon logique la question épineuse de la présidence de ce tribunal, si difficile, impossible même à attribuer, d'une manière satisfaisante, dans le système mixte, seule hypothèse où le cas se présente. La séparation des pouvoirs n'est-elle pas en réalité une séparation des fonctions, autrefois réunies dans les mêmes mains ; et le pouvoir judiciaire ne devrait-il pas juger, tout juger, sans restriction. La saine application du principe de la séparation des pouvoirs ne comporte pas, dans une législation, l'existence d'une justice administrative, rendue par des administrateurs actifs ou délibérants ; l'unité de justice serait la seule solution acceptable, accordant aux

tribunaux la plénitude de leurs droits et de leurs attributions, et permettant de mettre fin aux conflits qui surgissent entre les tribunaux ordinaires et l'administration. La difficulté de la présidence du tribunal des conflits serait tranchée : on ne pourrait plus supposer que dans les cas particulièrement embarrassants, la Puissance publique veuille avoir ses coudées franches ; que, par l'organe d'un membre du gouvernement, le ministre de la Justice, elle soit susceptible de solutionner, à son gré, l'affaire dans le sens le plus favorable à ses intérêts, le plus préjudiciable à ceux des citoyens qui seraient en droit d'exiger une meilleure garantie de leurs droits.

Lu et approuvé, le président,
RENÉ JACQUELIN.

Vu le Doyen,
Ch. LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer,
Vice-Recteur
de l'Académie de Paris
LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
Chapitre I. — Historique de la présidence du Tribunal des conflits	13
Chapitre II. — Le ministre de la Justice, président du Tribunal des conflits est-il récusable?	26
Chapitre III. — Cas où le ministre a départagé les voix au Tribunal des conflits	36
Chapitre IV. — Législation comparée	67
CONCLUSION	77

